

## Les ZIEE - un nouveau moyen d'imposer des projets économiques dans les territoires

Marie-Laure Lambert  
Jean-Pierre Ferrand  
Maîtres de conférences - HDR  
Lieu (EA 889)  
Aix-Marseille Université

Les lois de décentralisation, suivies des lois Grenelle, avaient eu, semble-t-il, pour objectif d'inciter à un développement économique moins centralisé, adapté aux besoins et aux enjeux des territoires, en termes d'emploi, de capacités et de sensibilité environnementale. On assiste cependant aujourd'hui à une inversion de tendance : la reprise en main de l'Etat se manifeste dans une ambition qui consiste désormais à trouver des territoires d'accueil pour les projets économiques, quel que soit leur coût écologique, plutôt que développer des projets de territoires conçus localement et dans le respect de l'environnement. L'article 16 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises est une manifestation évidente de cette évolution.

Même si le juge constitutionnel en a fait un objectif de valeur constitutionnelle<sup>1</sup>, l'expression « simplification du droit » est de celles dont le juriste se défie naturellement<sup>2</sup>. Dotée d'une forte portée symbolique, elle apparaît de manière récurrente aussi bien dans le discours politique, que dans la littérature administrative ou, désormais, dans les intitulés de textes normatifs<sup>3</sup>. Pour autant la « simplification » ainsi envisagée se résume bien souvent à une « complexification » lorsqu'il s'agit d'en apprécier réellement la traduction normative, et apparaît tout aussi régulièrement comme un prétexte à une érosion des exigences environnementales ou sociales<sup>4</sup> qui, en période de crise, sont suspectées d'entraver l'activité économique.

L'article 16 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 autorise ainsi le Gouvernement à définir par ordonnance des « zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques identifiées [ZIEE], dans lesquelles les enjeux environnementaux font l'objet d'un traitement anticipé » et à en fixer le régime juridique dérogatoire. Le Parlement autorise ainsi le Gouvernement à ajouter un régime dérogatoire supplémentaire aussi bien en droit de l'environnement qu'en droit de l'urbanisme dont à la fois l'utilité et la vocation simplificatrice restent à démontrer. Ce texte se révèle de fait à la fois clair et déroutant, la forme du texte rejoignant le fond des objectifs dans une légitime suspicion du lecteur. Si la prédominance des objectifs économiques sur ceux environnementaux, clairement hiérarchisés, peut laisser entrevoir des desseins moins immédiatement évidents (comme

---

<sup>1</sup> Décisions n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 ou n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, en premier lieu.

<sup>2</sup> Pontier J.-M., « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 21 février 2005, n° 7, p. 345 ; Eveillard G., « Intelligibilité et simplification du droit », *RFDA*, 13 septembre 2013, n° 4, p. 713-717.

<sup>3</sup> Sur à la fois la généralisation de l'utilisation de ce concept ainsi que sa grande diversité, voir notamment, J. Pousson et F. Rueda (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, Toulouse; Paris, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole ; LGDJ, 2010 ; Du Puy-Montbrunet G. et R. Léonetti, « Droit accessible et droit acceptable - Les enjeux constitutionnels de la simplification du droit », *Juridictoria*, 2008, n° 1, p. 77-89 D. Bourcier, P. Mazzega, R. Boulet, « Visualiser la complexité du droit », *Les Technologies de l'Information au Service des Droits: Opportunité, Défis, Limites.*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

<sup>4</sup> L'article 1-7° de la loi permet ainsi au gouvernement « d'adapter, dans le respect des droits des salariés et des employeurs, les règles applicables à la rupture du contrat de travail pendant la période d'essai ».

par exemple une limitation du contentieux sur les gaz de schiste<sup>5</sup> ou la préparation de l'application du traité TAFTA en cours de négociations<sup>6</sup>) (2), la forme de l'ordonnance et les procédures mises en place accentuent, dans un flou sémantique plus ou moins calculé, la reprise en main des outils de décision par le pouvoir exécutif de l'Etat (1).

## 1 - Une simplification aux contours bien imprécis

En raison notamment d'une procédure législative qui n'a pas permis un quelconque débat sur cette question (A), la notion même de ZIEE apparaît particulièrement délicate à définir tant sont nombreuses les imprécisions du texte (B).

A - L'adoption du texte : ordonnance maîtrisée ou amendement de dernière minute ?

L'adoption de mesures importantes par ordonnance apparaît de plus en plus systématique depuis plusieurs années<sup>7</sup> et la réduction des débats parlementaires qu'elle emporte a déjà été critiquée<sup>8</sup>. Or les modalités d'adoption de la présente loi de simplification sont encore plus étonnantes. D'un côté, la loi d'habilitation, qui aurait pu se limiter à l'énoncé de l'article 16 – 1°, est au contraire extrêmement précise<sup>9</sup> en détaillant les procédures décrites tout le long de l'article 16-2° (paragraphes a) à d). Cette description détaillée des procédures semble encadrer strictement le travail du gouvernement, et avait de quoi rassurer le législateur. Mais au lecteur attentif, la marge de manœuvre de l'exécutif apparaît très large puisque, pour déterminer le régime applicable aux ZIEE, le préfet « peut » prévoir l'une, l'autre ou plusieurs des conditions énumérées aux points a) à d). Le niveau de sévérité du régime restera donc discrétionnairement de la compétence de l'exécutif qui déterminera, au cas par cas, à la fois le périmètre d'une ou des ZIEE et le régime qui leur sera applicable, sans que l'on sache aujourd'hui si les conditions fixées, qui concernent la réalisation (ou pas) d'un diagnostic environnemental, d'un plan d'aménagement, d'une enquête publique, de mesures de compensation, d'autorisation de destruction d'espèces protégées, seront alternatives, cumulatives, ou au choix de l'aménageur.

L'imprécision de ces conditions n'est pas atténuée par le mode d'adoption de cet article 16 : introduit sans concertation préalable<sup>10</sup> et en toute fin de discussion parlementaire par un amendement du

<sup>5</sup> La société pétrolière américaine Schuepbach a contesté devant le tribunal administratif de Cergy l'abrogation de deux permis de recherche d'hydrocarbures qu'elle avait obtenus à Nant (Aveyron) et Villeneuve-de-Berg (Ardèche)

<sup>6</sup> Négocié depuis le mois de juillet 2013 (et jusqu'au moins fin 2014), l'accord commercial transatlantique ou Trans-Atlantic Free Trade Agreement (TAFTA), est un projet d'accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis. Il concerne des domaines aussi variés que l'accès aux médicaments, la sécurité alimentaire ou le règlement des différends privés-publics.

<sup>7</sup> De fin janvier 2014 à fin mars 2014, 12 ordonnances ont ainsi été publiées. Et le Sénat, dans un décompte régulièrement mis à jour ([http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html)), indique que 98 lois d'habilitation ont adoptées et 357 ordonnances publiées dans la période 2004-2013. On est dès lors bien loin du caractère exceptionnel évoqué initialement.

<sup>8</sup> Beaucoup plus d'ailleurs par la presse ou certains mouvements associatifs que par les parlementaires. Quant à la doctrine juridique on renverra au célèbre article du Doyen Favoreu, Ordonnances ou règlements d'administration publique ? RFDA 1987, p.686.

<sup>9</sup> Et va sans doute au-delà des exigences posées par le Conseil constitutionnel.

<sup>10</sup> Voir le commentaire d'Arnaud Gossement : cet article « n'était pas rédigé dans le projet de loi tel que déposé au Parlement. Il a été introduit assez tardivement dans le cours de la discussion parlementaire et, pour ainsi dire à la lecture des travaux préparatoires, pas réellement débattu. Une mesure qui n'a pas non plus été débattue ni même évoquée lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement ». <http://www.arnaudgossement.com/archive/2014/01/03/temp-f35ce087e18754d595abde4f4a6d2229-5261453.html>

gouvernement<sup>11</sup>, une analyse « politiste » à la fois de ses conditions d'apparition et d'une certaine « culture » française en la matière<sup>12</sup> pourrait laisser penser qu'il s'agit d'un amendement *ad hoc* dont il faut rechercher l'origine dans une quelconque opération de lobbying. En tout cas, l'introduction tardive de cet article, qui n'a pas été discuté, ne permet guère de tirer des débats parlementaires une quelconque précision sur la définition des ZIEE et de leur régime juridique.

B. La notion de ZIEE – quel(s) intérêt(s) ?

Même si on pourra être surpris qu'elle ne soit envisagée que sous un angle environnemental très partiel<sup>13</sup>, la question de la localisation des activités économiques est loin d'être nouvelle. Elle a même constitué l'un des axes fondamentaux des politiques de planification spatiale territorialisées menées en France par l'Etat à partir des années 60. Sa confrontation aux exigences du développement durable est, en revanche, beaucoup plus récente et constitue un axe d'études important aussi bien en France<sup>14</sup> qu'en Europe<sup>15</sup>. Ainsi que l'a montré l'INSEE dans le cas de la région PACA la nature même du modèle de développement économique territorial n'est en effet pas sans conséquences sur la plus ou moins grande capacité à intégrer les exigences du développement durable<sup>16</sup>.

La notion « d'intérêt majeur » retenue dans l'article 16 (« zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques ») laisse prise néanmoins à une double interprétation alternative. Soit il s'agirait de démêler par cet amendement de circonstance une situation précise (la question des permis d'explorer les gaz de schiste par exemple) et sa portée serait alors limitée sur le plan juridique, sans qu'il en aille nécessairement de même sur le terrain environnemental. Soit il s'agit effectivement de chercher à définir des zones qui jouent un rôle moteur sur l'ensemble d'une économie régionale. Or sur cet aspect de la question, il convient de constater l'absence, dans la littérature économique, d'une définition précise de ce qu'est une zone économique majeure<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> En l'absence de saisine préalable du Conseil constitutionnel, on ne saura si cet amendement est conforme à l'article 45 alinéa 1 issu de la réforme de 2008 en vertu duquel « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ou bien s'il s'agissait d'un « cavalier législatif ».

<sup>12</sup> Plage de Pampelonne ou Station d'épuration du Cap Cicié pour des exemples emblématiques.

<sup>13</sup> Cette question des rapports entre protection de l'environnement, développement durable et localisation des activités économiques méritait certainement mieux tant sont importantes à la fois les questions sociétales, politiques, juridiques, économiques et techniques. Voir pour une contribution récente, Demazière C., J. Serrano, S. Servain-Courant, et F. Nadou, « Croissance économique ou enjeux environnementaux ? La planification de la localisation des activités économiques sur le grand territoire de quatre grandes agglomérations françaises », 50ème colloque de l'Association des sciences régionales de langue française, 2013.

<sup>14</sup> Lemerrier E., N. Rousier, et M. Padeiro, Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires, PUCA, 2010.

<sup>15</sup> Bory A., F. Brévers, C. Dopagne, E. Droeven, C. Van Der Kaa, et E. Sérusiaux, « Le concept d'éco-zoning en région wallonne de Belgique », 2011.

<sup>16</sup> « La prépondérance des fonctions présentes dans l'économie locale, synonyme de captation d'importants revenus en provenance de l'extérieur, est un moteur de développement pour les territoires de Paca (...). [C]e modèle de développement peut se révéler préjudiciable : moindre qualité de l'emploi (saisonnalité, précarité), concurrence dans les usages du sol, détérioration des paysages naturels, etc. Son développement maîtrisé est donc aujourd'hui un enjeu majeur. » [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=18915&page=dossier/dos07/emploi.htm#un](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=18915&page=dossier/dos07/emploi.htm#un)

<sup>17</sup> Comme le notaient les auteurs d'une étude sur les sites d'activités d'intérêt majeur en Rhône-Alpes « [d]oit-on prendre le seul critère de « taille » quand on sait que l'hétérogénéité de l'offre en foncier d'activité dans les territoires ne permet pas de faire prévaloir de façon uniforme pour l'ensemble des départements ce critère pourtant déterminant ? Ne doit-on pas aussi considérer le positionnement et la vocation du site, en particulier ceux concentrant les fonctions les plus stratégiques, à l'instar des parcs technologiques ? De même, dans un contexte de raréfaction du foncier d'activité, le niveau de disponibilités foncières pour des développements et des implantations futures peut paraître discriminant. L'enjeu aujourd'hui, notamment dans les grandes

Une notion proche – la raison impérative d'intérêt majeur – est évoquée dans le code de l'environnement. D'origine communautaire, elle est utilisée dans deux hypothèses afin de justifier l'application de règles dérogatoires. Ainsi, au VII de l'article L.414-4 du code de l'environnement, il est prévu que « [l]orsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur »<sup>18</sup>. De même des dérogations à la préservation du patrimoine naturel sont prévues à l'article L.411-2 pour les mêmes motifs. Pour autant aucune définition n'a été donnée de ce qui est susceptible de présenter un intérêt majeur. La circulaire d'application de l'article L.414-4 précise ainsi que « [l]a caractérisation de l'intérêt public majeur intervient au cas par cas sur décision de l'administration »<sup>19</sup>. Dans un document d'orientation<sup>20</sup>, la commission européenne a pour sa part donné une interprétation restrictive de cette notion<sup>21</sup> en insistant sur l'importance du terme « majeur » et sur la nécessité qu'il s'agisse d'un intérêt majeur « à long terme ». La CJUE a en outre eu l'occasion de préciser que ces raisons impératives ne sauraient exonérer d'une recherche complète et préalable des incidences du projet ou du plan en cause<sup>22</sup>. Cette notion présente donc un caractère flou susceptible de faire naître un contentieux abondant.

C - Le régime dérogatoire – un flou plus ou moins calculé

Ce régime dérogatoire<sup>23</sup> concerne aussi bien le droit des collectivités locales, le droit de l'urbanisme ou le contentieux administratif que le droit de l'environnement

---

agglomérations de la région n'est-il pas aussi dans la requalification et la densification des sites existants ? » (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Les sites d'activités d'intérêt majeur en Rhône-Alpes : état des lieux, dynamiques et enjeux*, 2009).

<sup>18</sup> « Lorsqu'une activité n'a pu être autorisée du fait de mesures propres à réduire ou supprimer ses incidences, le VII de l'article L. 414-4 prévoit que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, l'activité peut néanmoins être autorisée en prenant des mesures compensatoires validées par l'autorité décisionnaire. La caractérisation de l'intérêt public majeur intervient au cas par cas sur décision de cette même autorité ». (<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/cas-des-projets-d-interet-public-a6990.html>)

<sup>19</sup> La circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000 indique au surplus que « [l]a Commission européenne, dans son document d'interprétation de l'article 6, paragraphe 4, estime que qu'on peut raisonnablement considérer que les raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique visent des situations où les activités envisagées se révèlent indispensables : - dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger les valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ; Le VIII de l'article L. 414-4 du code de l'environnement distingue la santé publique, la sécurité publique ou des avantages importants procurés à l'environnement ; /- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'Etat et pour la société ; /- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public. »

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_fr.pdf).

<sup>21</sup> Pour la commission « On peut raisonnablement considérer que les «raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique» visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables: /- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement); /- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'Etat et pour la société; /- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public. »

<sup>22</sup> CJUE, Arrêt du 20 septembre 2007, Commission/Italie, dit «Santa Caterina» (C-304/05, Rec. p. I-7495, point 83) et CJUE, Arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a (C-43/10, point 114).

<sup>23</sup> De manière générale, il faudra quand même un jour expliquer comment l'institution d'un régime dérogatoire peut se traduire par une simplification du droit. Le simple contentieux relatif au champ d'application de la dérogation est ainsi le plus souvent une source presque inépuisable de complexification du droit. Soit les rédacteurs de tels textes ont oublié le discours préliminaire de Portalis au premier projet de Code civil et notamment « *qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir* ». Soit on doit admettre qu'ils se préoccupent plus des intérêts d'une corporation particulière qu'à l'intérêt général.

### - Le rôle privilégié de l'Etat

C'est donc l'Etat, notamment par l'intermédiaire de son représentant dans la région, qui aura compétence pour délimiter précisément ces zones et en déterminer les règles dérogatoires. Si cette nouvelle attribution démontre une nouvelle fois tout autant les velléités de l'Etat de conserver une maîtrise des projets qu'il estime les plus importants<sup>24</sup> que la place prépondérante prise désormais par le Préfet de Région dans la structuration de l'administration déconcentrée de l'Etat<sup>25</sup>, c'est sans doute sur la question de la mise en œuvre de cette compétence que l'ordonnance et ses textes d'application ont la plus grande importance.

On voit mal en effet comment la délimitation de ces zones pourrait ne pas se faire en concertation étroite avec les collectivités locales<sup>26</sup>. Nombre d'expériences ont ainsi montré l'incapacité d'une méthode centralisée à appréhender les objectifs du développement durable ou les changements sociétaux<sup>27</sup>. De plus l'évolution des rapports de forces entre le pouvoir national et local après trente années de décentralisation rend illusoire un retour d'un Etat tout-puissant. Pour autant, il est de tradition en France, pour l'Etat, de mettre en œuvre des régimes dérogatoires afin de tenter de s'assurer un contrôle total des procédures concernant les projets dont il estime qu'ils relèvent de sa responsabilité<sup>28</sup>. On peut donc entendre à la lecture de l'article 16 que le préfet pourra finalement imposer des décisions controversées aux autorités locales. Il n'est en effet prévu à aucun moment que le plan d'aménagement, qui est établi par l'aménageur lui-même (art 16-2°-b), soit soumis à l'avis des collectivités locales, encore moins à une quelconque concertation ou association des communes.

Dans la même veine, la loi d'habilitation n'évoque aucunement la question de la coordination entre le dispositif dérogatoire propre à ces zones et les documents d'urbanisme existants, SCOT et PLU en particulier. On doit donc comprendre de ce silence que l'Etat entend soit imposer la modification des documents locaux de planification, soit neutraliser cette planification locale afin de lui permettre de faire prévaloir ses propres projets. La nature des règles qui seront ici privilégiées sera ainsi un bon indicateur du degré de reprise en main de la décentralisation de l'urbanisme par l'Etat que manifeste ce texte.

### - La limitation des contentieux

<sup>24</sup> Pontier J.-M., « Trente ans de répartition et de redistribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, 1<sup>er</sup> avril 2012, p. 275-285 ; Soler-Couteaux P., « L'impact de la loi ENL sur le droit de l'urbanisme », *RDI*, 13 novembre 2006, n° 6, p. 407-416 ; Soazic M., « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 7 novembre 2012, n° 5, p. 854-863.

<sup>25</sup> Pontier J.-M., « Le nouveau Préfet », *AJDA*, 2010, n° 15, p. 819-824.

<sup>26</sup> « En réalité, il ne s'agit pas tant de rechercher un compromis entre recentralisation et décentralisation que de mettre en œuvre le principe d'harmonisation posé par l'article L. 110 du code de l'urbanisme. Nous reconnaissons toutefois qu'il manque un modèle à cette méthode et que, du coup, en l'espèce, les modalités de l'encadrement de la compétence reconnue à l'Etat ne suffisent pas à gommer le sentiment que le dispositif législatif procède d'un esprit de suspicion plus que d'une logique de partenariat. » à propos du « réinvestissement » par l'Etat du secteur du logement social in Soler-Couteaux P., « L'impact de la loi ENL sur le droit de l'urbanisme », *RDI*, 13 novembre 2006, n° 6, p. 407-416.

<sup>27</sup> La prégnance du « grand (grands corps de l'Etat, grands projets, grandes entreprises) y est sans doute pour beaucoup.

<sup>28</sup> Notamment les OIN, les PIG ou les travaux réalisés pour le compte de l'Etat.

Il est désormais d'usage, lorsqu'il s'agit d'accélérer la réalisation d'une quelconque catégorie de projets, d'en limiter les risques contentieux<sup>29</sup>. Ce texte ne déroge pas à cette désormais très mauvaise habitude qui tend d'ailleurs à devenir une véritable épidémie en matière d'urbanisme et d'environnement. Certes l'article 16-4° de l'habilitation se contente d'autoriser le Gouvernement à « *préciser les conditions dans lesquelles le plan d'aménagement et les décisions prévues au 2° peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, les pouvoirs du juge administratif saisi de ce recours et l'invocabilité de ces actes par la voie de l'exception* », mais il ne fait guère de doutes qu'il s'agira d'encadrer à la fois les possibilités de recours ainsi que l'office du juge<sup>30</sup>. Au surplus, on pourra, comme pour les réformes de 2013, s'interroger sur la cohérence entre un objectif affirmé de simplification des normes et l'adoption de règles contentieuses spécifiques dont, au demeurant, le besoin n'apparaît pas particulièrement prégnant concernant cette catégorie particulière de projets<sup>31</sup>. Ainsi l'article 16-5° prévoit-il que le gouvernement précisera « *les modalités de contrôle et les mesures et sanctions administratives* » qui pourront sanctionner le non-respect de ce nouveau régime dérogatoire. Il est ainsi envisagé d'aménager ou de déroger aux outils de contrôle et de sanction existants, voire d'en créer une nouvelle catégorie *ad hoc*, ce qui ne correspond pas, on en conviendra, à l'objectif affirmé d'une simplification du droit ou d'une amélioration de sa lisibilité.

- L'évitement des études d'impacts et des procédures de prévention

En matière de prévention des impacts environnementaux des projets, l'article 16-2° prévoit une possibilité d'études préalables qui restent néanmoins très en deçà des exigences d'une étude d'impact. On notera, parce que la forme souligne le fond, que la terminologie utilisée dans la loi ne correspond pas au lexique habituel du droit français ou communautaire en la matière. Un « diagnostic environnemental » (art 15-2°-a) est censé remplacer les seuls outils juridiques connus jusqu'ici que sont les « études d'impact » ou les « évaluations » environnementales. Mais le vocabulaire est-il aussi hasardeux qu'il le semble ou éclaire-t-il un changement complet de logique ? Ce diagnostic ressemble finalement à un nouvel outil au rabais, qui consiste seulement en un inventaire de la faune, de la flore et des habitats protégés, bien loin du contenu de l'étude d'impact<sup>32</sup>. Son objectif consiste vraisemblablement à éviter le risque de contentieux communautaire en vérifiant de façon pointilliste les qualifications juridiques de quelques plantes ou animaux présents sur le site. On est bien loin de l'approche moderne de l'environnement, écosystémique et intégrée, qui prévalait à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

En outre, même dans le cas où le plan d'aménagement sera soumis à évaluation environnementale (art 16-5°-b), et où les impacts sur l'environnement seront donc étudiés, « *les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes à l'environnement* » sont mises au même plan, au lieu

<sup>29</sup> Voir par ex. Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, Journal Officiel du 19 juillet 2013, p. 12070 et le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

<sup>30</sup> Cette disposition de la loi d'habilitation n'est d'ailleurs pas rédigée très différemment de celle de la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

<sup>31</sup> Le juge des référés du Conseil d'Etat s'est ainsi expressément appuyé sur « l'intérêt général qui s'attache, dans ces communes, à une réalisation rapide des programmes comportant des logements, ainsi qu'à la limitation dans le temps de cette réglementation » pour rejeter la demande de suspension de l'exécution du 3° de l'article 2 du décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme (CE, ord. du 13 décembre 2013, req. n°373468).

<sup>32</sup> Le Code environnement (article L122-3) prévoit que l'étude d'impact analyse l'état initial du site (faune, flore mais aussi hydrologie, qualité de l'air, des sols...), puis les impacts du projet sur cet environnement initial, et enfin décrit les mesures pour « éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser » les effets négatifs du projet.



d'être hiérarchisées. Le texte s'éloigne ainsi de l'approche qui consistait à envisager d'abord les mesures préventives, et seulement ensuite les mesures de compensation, pour ne compenser que les « dommages considérés comme inévitables ». Il semble désormais évident que « *la possibilité de compenser des atteintes [se traduit] par un affaiblissement du principe de prévention des atteintes à l'environnement* »<sup>33</sup>. La compensation tend à devenir la mesure automatique permettant d'obtenir l'autorisation ministérielle de détruire des espèces protégées, sans que l'on sache même si un avis du Conseil National de la Protection de la Nature sera sollicité, puisque le préfet pourra lui-même préciser « *les conditions dans lesquelles peuvent être accordées (...) les dérogations aux interdictions relatives aux espèces protégées* » (art 16-2°c).

Ces procédures sur mesure semblent anticiper sur l'évolution en cours de la directive européenne sur les études d'impact, dont le compromis adopté le 12 mars 2014, ne prévoit aucune disposition pour soumettre les activités d'exploration et d'extraction d'hydrocarbures non conventionnels à une étude d'impact environnemental<sup>34</sup>.

## 2 - Une simplification aux desseins bien incertains

Les objectifs poursuivis reposent à la fois sur des fondements économiques peu pertinents (A), une inversion des principes de l'aménagement durable regrettable (B) tout en faisant naître des interrogations sur le devenir du régime de protection de l'environnement à l'aune des négociations transatlantiques (C).

A - Un objectif de « facilitation » de la localisation d'activités économiques.

Si l'idée de supprimer un certain nombre de freins à la localisation d'activités économiques est sans nul doute un objectif d'intérêt général, le dispositif de l'article 16 se fonde sur l'idée qu'il existe un lien de corrélation positive entre l'accroissement des contraintes environnementales et la réduction ou le ralentissement des localisations économiques en France. En réalité, comme le montre la littérature économique, un tel lien est loin d'être évident. Il est effectivement établi par plusieurs études que les territoires nord-américains où sont appliquées des normes environnementales plus contraignantes connaissent une baisse significative des localisations<sup>35</sup>. Néanmoins, on ne retrouve pas les mêmes résultats lorsqu'est analysé un choix de localisation entre pays et non plus au sein des seuls Etats-Unis. Les règles environnementales constituent alors une contrainte parmi d'autres qui peut manifestement être largement compensée par d'autres éléments contraints<sup>36</sup>. Comme l'expliquent en conclusion les auteurs d'une étude portant sur la question de la corrélation entre localisation et sévérité des règles environnementales « l'effet de la régulation environnementale paraît donc, au total, marginal par rapport à d'autres déterminants »<sup>37</sup>. C'est donc bien plus sur ces autres « déterminants » que les autorités publiques ont intérêt à agir et non sur le niveau des exigences environnementales.

<sup>33</sup> Doussan I., « Nature à vendre », Etudes foncières n°154, nov-déc-2011, p.13

<sup>34</sup> Pour une synthèse du compromis, voir <http://www.actu-environnement.com/ae/news/etude-impact-compromis-parlement-europeen-21055.php4>

<sup>35</sup> Notamment, Becker R. et V. Henderson, « Effects of Air Quality Regulations on Polluting Industries », *Journal of Political Economy*, 1<sup>er</sup> avril 2000, vol. 108, n° 2, p. 379-421.

<sup>36</sup> Kheder S.B., « Environmental regulation, foreign direct investment and pollution », Thèse Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2010.

<sup>37</sup> Voir sur l'ensemble de la question, S. Raspiller et N. Riedinger, « Les différences de sévérité environnementale entre pays influencent-elles les comportements de localisation des groupes français ? », *Economie & prévision*, 1<sup>er</sup> octobre 2005, n° 169-170-171, n° 3, p. 197-210.

## B - Une inversion des principes de l'aménagement durable

Surtout, l'ordonnance illustre clairement un renversement de tendance qui n'est pas isolé. Depuis quelques années, le droit de l'environnement est réellement victime d'une érosion (que certains qualifient de « détricotage »<sup>38</sup>) due aux impératifs économiques poussés par une vision uniquement financière et entrepreneuriale de la crise actuelle. En période de crise prolongée, il apparaît désormais que tout ce qui pourrait entraver l'activité des entreprises doit s'effacer progressivement, qu'il s'agisse de normes environnementales, fiscales ou sociales. La création de l'enregistrement, qui, sous prétexte d'accélérer les procédures, ajoutait un troisième régime à la législation des ICPE en supprimant l'étude d'impact environnemental et la participation du public, avait très clairement lancé ce processus en 2009<sup>39</sup>. Dans la foulée la simplification du droit de l'urbanisme, la réforme du régime de l'agrément des associations de protection de l'environnement<sup>40</sup>, la systématisation des transactions en droit de l'environnement<sup>41</sup>, avaient confirmé les craintes d'une régression manifeste du droit dans tous ces domaines<sup>42</sup>.

A la lecture de la présente loi de simplification, on constate par exemple que sera prioritaire la « réglementation applicable à ces projets » et non pas la réglementation applicable au site d'accueil, qui pourrait protéger des espaces rares, qu'ils soient naturels ou agricoles. Car les enjeux environnementaux ne sont pas les seuls menacés par ce nouveau régime dérogatoire des ZIEE. Les terres agricoles seront vraisemblablement directement impactées par ces grands projets économiques, sans qu'aucun garde-fou ne soit prévu dans le dispositif<sup>43</sup>.

Comme on l'a vu, la priorité étant donnée à l'implantation des activités économiques, ce n'est que dans un second temps que seront évalués les enjeux environnementaux. On est donc à l'exact rebours des politiques nationales (ZNIEFF, Natura 2000) ou locales (arrêtés de biotope, PLU « grenellisés ») actuelles de gestion des territoires. Dans le cadre de droit commun, ces mesures de protection des espaces permettent de délimiter les zones qui doivent être protégées, en termes environnementaux ou agricoles, et ce n'est que sur les espaces rélictuels, plus banals, que les pouvoirs publics peuvent autoriser les constructions ou aménagements. Ce mode de raisonnement est valable autant dans la planification de l'urbanisme (SCOT, PLU) que dans celle des autres aménagements (schémas régionaux de l'éolien par exemple). Or les ZIEE s'appuient bien sur le

<sup>38</sup> Voir les commentaires de Raphael Romi sur la loi, <http://www.journaldelenvironnement.net/article/le-gouvernement-detricote-a-nouveau-le-droit-de-l-environnement,41257>.

<sup>39</sup> Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement

<sup>40</sup> Décret n°2011-832 du 12 juillet 2011 « relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances ».

<sup>41</sup> L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement a étendu la possibilité d'utiliser la procédure de la transaction pénale à toutes les matières du code de l'environnement (C. envir., art. L.173-12). Voir aussi décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 qui détaille les éléments de la procédure (C. envir., art. R.173-1 à R.173-4)

<sup>42</sup> Prieur M. et Sozzo G. (dir.), La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, 2012, 563p.

<sup>43</sup> Voir la réaction de la Société des Agriculteurs de France : « L'ordonnance devra définir le régime juridique de cette zone et en particulier son rattachement à un code et donc à un droit. Celui de l'environnement ? De l'urbanisme ? Il y a fort à parier que le rattachement au code rural n'a pas été envisagé puisque ce code se voit déposséder de toute réflexion sur l'évolution des espaces alors même que ces zones comprendront principalement des terres agricoles. Mais comme leur nom l'indique seuls l'économie et l'environnement sont concernés, pas les terres qui permettent leur développement. Pas étonnant dans ces conditions que les mesures de compensation envisagées par l'article 16 de la loi ne prévoient pas de mesures de compensation à l'égard des terres agricoles qui feront encore les frais des aménagements et des obligations de compensation. »



principe inverse : il s'agira d'accueillir les souhaits d'implantation des activités économiques ou des aménageurs « d'intérêt majeur », et de gérer ensuite leurs enjeux environnementaux, avec très certainement un recours massif à la compensation environnementale puisque la prévention des impacts est absente du texte.

C - Une préfiguration de la soumission du droit de l'environnement aux contraintes économiques ?

Enfin, en permettant au préfet de garantir le « *maintien en vigueur, pendant une durée déterminée, des dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations (...), et nécessaires à la réalisation de projets d'installation dans cette zone* », notamment en matière d'urbanisme et d'environnement, l'article 16-3° participe à l'extension d'une règle de cristallisation du droit qui avait pourtant vocation à rester exceptionnelle <sup>44</sup> et plus largement à une limitation du pouvoir normatif des autorités publiques au profit d'intérêts économiques.

Or cette manière de mettre (plus ou moins provisoirement) les ZIEE à l'abri de toute évolution du droit rappelle certains enjeux de la négociation du traité TAFTA. Dans les deux cas, il s'agit non seulement, au nom d'impératifs économiques, d'admettre une remise en cause d'un certain nombre de règles protectrices en matière environnementales ou sociales<sup>45</sup> mais aussi d'obliger les Etats concernés à s'engager dans cette voie<sup>46</sup>.

De là à lire dans la loi de « simplification de la vie » des entreprises une préfiguration de ce nouveau Traité très controversé, il n'y a qu'un pas que nous laisserons le lecteur franchir. La loi permet en tout cas de mettre en place des zones d'expansion économique « hors du droit commun », sur lesquelles le préfet pourra geler le régime juridique à son minimum en attendant « la réalisation de projets d'installation ». La rédaction de l'article 16-3° permet en effet de garantir, non pas le seul projet initial, mais bien le développement de plusieurs projets se succédant éventuellement dans le temps. La méthode retenue, qui vise à sortir certaines zones du droit commun et les soumettre à un régime administratif allégé sous l'autorité du seul représentant de l'Etat, semble non seulement très dangereuse mais sans doute contre-productive tant elle risque de susciter des oppositions locales.

---

<sup>44</sup> Une disposition du même type se trouve à l'article 13-4° de la loi, concernant le certificat de projet.

<sup>45</sup> La commission européenne l'admet elle-même à demi-mot: *“The European Commission's impact assessment found that the overall environmental impact of a TTIP with the US was likely to be modest. Even if there were a lot of liberalisation, it forecast only a very limited increase in global CO2 emissions. It also suggests that other possible negative side effects of a TTIP - such as increased waste, reduced biodiversity, and more use of natural resources - should be largely offset by the benefits of more trade in environmental goods and services”* (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/>).

<sup>46</sup> Les premières versions de ce Traité semblaient permettre aux entreprises étrangères de poursuivre les autorités publiques (dans le cadre de procédures d'arbitrage) si l'entreprise considère que les dispositions juridiques (notamment en matière de protection de l'environnement) qui lui sont imposées vont à l'encontre de ses intérêts.